

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. С. Злобина, И. Д. Колмакова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Рассматривается контрольная функция Совета Федерации, уточняется определение парламентского контроля как властной функции Федерального Собрания РФ и региональных парламентов по контролю над органами исполнительной власти и эффективной реализации принимаемых парламентами законов. Исследуются цели контрольной функции Совета Федерации, на основе исследования формулируется обобщенная цель парламентского контроля. Исследуются принципы парламентского контроля — как общие, так и специфические, призванные заполнить пробелы основных принципов, сформировав тем самым более широкий фундамент для осуществления парламентского контроля. Исследуются недостатки правовой базы парламентского контроля. Даются рекомендации по совершенствованию правовой базы парламентского контроля.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *парламентский контроль, Совет Федерации, принципы, рекомендации.*

PARLIAMENTARY CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

A. S. Zlobina, I. D. Kolmakova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article deals with the control function of the Federation Council, clarifies the definition of parliamentary control as the power function of the Federal Assembly of the Russian Federation and regional parliaments to control the executive authorities and the effective implementation of laws adopted by parliaments. The purposes of the control function of the Federation Council are investigated and the generalized purpose of the parliamentary control is formulated on the basis of the research. The principles of parliamentary control, both general and specific, are studied in order to fill in the gaps of the basic principles, thus forming a broader basis for parliamentary control. Shortcomings in the legal framework for parliamentary control are explored. Recommendations are made to improve the legal framework for parliamentary control.

К е у в о р д s: *parliamentary control, Federation Council, principles, recommendations.*

Российская Федерация построена на принципах народовластия, разделения властей, верховенства права, приоритета прав и свобод человека и гражданина. Существование данных принципов определяется парламентским контролем. Парламентский контроль обеспечивает устойчивость конституционного строя, представляет собой систему «сдержек и противовесов», необходимых для недопущения узурпации власти. Парламентский контроль формирует основу эффективной деятельности правительства и всего государственного механизма, предотвращения нарушения прав и свобод человека и гражданина, реализации действующего законодательства.

Контроль Совета Федерации представляет собой функцию, позволяющую на конститу-

ционном основании осуществлять контроль над исполнительной властью и должностными лицами, состоящими на службе в органах исполнительной власти с целью оценки деятельности должностных лиц и органов государственной власти [3].

Совет Федерации как высший законодательный орган государственной власти осуществляет парламентский контроль, участвует в проверке и мониторинге органов исполнительной власти с целью выявления и устранения нарушений [8].

А. С. Зубарев определяет парламентский контроль как комплекс мер, осуществляемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по установлению

соответствия Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации деятельности органов исполнительной власти по реализации законов [4].

Е. А. Коровникова определяет парламентский контроль как вид государственной деятельности, осуществляемой согласно Конституции РФ и законам РФ. Парламентский контроль — это способ осуществления власти Федерального Собрания РФ в целом и отдельных его палат в частности. Парламентский контроль направлен на отслеживание и проверку соблюдения действующего законодательства и профилактики нарушений [6].

Таким образом, парламентский контроль — это осуществление властной функции Федерального Собрания РФ и региональных парламентов по контролю органов исполнительной власти и эффективной реализации принимаемых парламентами законов.

Целями парламентского контроля являются:

1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;

2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

3) укрепление законности и правопорядка;

4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

5) противодействие коррупции;

6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения [9].

Обобщая приведенные цели парламентского контроля, можно сформулировать главную цель, заключающуюся в осуществлении контроля за соответствием принимаемых законов потребностям общества, за действиями органов исполнительной власти, а также устранении выявленных нарушений. Парламентский контроль проявляется через полномочия Федерального Собрания в виде механизмов практической реализации данных полномочий.

Стоит отметить, что без эффективного контроля над органами исполнительной власти и должностными лицами не представляется возможным решить задачи построения правого-

го гражданского общества. С позиций институционализма, парламентский контроль является основной формой государственного контроля, следовательно, и управления. От качества парламентского контроля зависит степень реализации указов президента РФ, эффективность деятельности органов исполнительной власти, реализация федерального и региональных бюджетов, гарантия прав и свобод граждан.

Одной из частных целей парламентского контроля является противодействие коррупции. Следовательно, борьба с коррупцией осуществляется путем повышения качества парламента и эффективного парламентского контроля над органами исполнительной власти и должностными лицами, ведущими борьбу с коррупцией.

Необходимо заметить, что принцип законности охватывает все стадии парламентского контроля. Следование закону является обязательным для всех участников парламентского контроля.

Рассмотрим принципы парламентского контроля:

— Принцип гуманизма заключается в гарантии сохранения чести и человеческого достоинства участнику парламентского контроля путем наложения ограничений на действия субъекта парламентского контроля при реализации его полномочий.

— Принцип разделения властей состоит в разделении законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. То есть каждая ветвь власти реализуется отдельным органом. Принцип разделения властей укрепляет роль парламента в системе власти. Парламент выявляет и устраняет правонарушения в деятельности исполнительных органов государственной власти, обеспечивая устойчивость государственного механизма. Взаимодействие ветвей власти требует выделения руководящего звена, которым является парламентский контроль.

— Принцип самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля состоит в обладании субъектами парламентского контроля организационной, функциональной независимостью от юридических или физических лиц, деятельность которых явилась объектом парламентского контроля. Независимость субъекта парламентского контроля выражена в его праве самостоятельно определять предмет своей контрольной деятельности, методы контроля, содержание и формы отчетов. В самостоятельности субъектов парламентского контроля сокрыта функция эффективности контрольной деятельности парламента, зависящая

от степени независимости. При этом чем выше независимость субъекта парламентского контроля, тем больше эффективность его работы. Однако на практике парламент неформально зависит от органов исполнительной власти. Им принадлежат основные материальные и властные активы.

— Принцип системности позволяет Федеральному Собранию системно проводить парламентский контроль, свидетельствует о едином правовом базисе контроля: частоте проведения контроля, организации взаимодействия участников парламентского контроля [5; 10].

Подводя итог данного исследования, отметим, что мы провели анализ научной литературы, что позволило выделить общие принципы парламентского контроля. Однако данные принципы не охватывают всю полноту контрольной функции Совета Федерации. Для этого необходимо выделить дополнительные принципы парламентского контроля. Рассмотрим эти принципы:

— Принцип плановости состоит в формировании плана контрольных действий субъектов парламентского контроля на следующий год. Разработка плана позволит Федеральному собранию осуществлять свою контрольную функцию более организовано, четко и оперативно [2].

— Принцип объективности состоит в недопущении предвзятости субъектов парламентского контроля по отношению к объекту. Субъект парламентского контроля должен быть беспристрастным к объекту проверки, соблюдать нормы служебного поведения. В этой связи необходимо сказать о профессионализме участников парламентского контроля. Лица, осуществляющие контрольную функцию Федерального Собрания, должны иметь достаточный опыт, знания, квалификацию для осуществления специфических действий для проведения контрольных мероприятий. Чем выше уровень профессиональной подготовки участников контроля, тем выше качество проводимой проверки.

— Принцип ответственности состоит в наличии наказания за неисполнение законов и противодействие проведению парламентского контроля. Субъекты парламентского контроля несут ответственность за достоверность результатов контроля и могут быть привлечены к ответственности за противодействие проведению контрольных мероприятий. Противодействие может состоять в сокрытии сведений, предоставлении заведомо ложных сведений и т. д. [2].

Если перечисленные принципы закрепить законодательно, то дополнительные принципы способны усилить контроль общества

и Федерального собрания за деятельностью органов исполнительной власти. Также данные принципы расширяют и укрепляют правовой фундамент парламентского контроля, уточняют смысл и определяют пределы действия правовых норм, восполняют пробелы законодательства, регулирующего осуществление парламентского контроля.

Говоря о контрольной функции Федерального Собрания, необходимо сказать и о недостатках парламентского контроля. Одним из наиболее серьезных недостатков является отсутствие определения парламентского контроля, что отрицательно сказывается на правовой детерминации парламентского контроля. По нашему мнению, необходимо законодательно закрепить четкое определение парламентского контроля с целью повысить правовую определенность контрольной функции Федерального Собрания.

Другим серьезным недостатком законодательной базы контрольной функции федерального собрания является ее рассредоточенность по нескольким нормативно-правовым актам. В настоящий момент создана лишь основа для осуществления парламентского контроля, нуждающаяся в дальнейшем развитии. По нашему мнению, дальнейшее развитие состоит в объединении различных нормативно-правовых актов в один источник парламентского контроля.

Также недостатком контрольной функции Федерального Собрания является ограничение ее применения. По нашему мнению, практику парламентского контроля необходимо расширять, привлекая в нее различные социальные институты на основе договора общественных структур с Федеральным Собранием [7].

Еще одним недостатком парламентского контроля является слабая регламентация форм его осуществления. В настоящее время в регламентах парламента обозначена только часть методик проведения контроля. В связи с этим возникает необходимость принятия нового регламента с закрепленным в нем полным набором необходимых процедур для осуществления эффективного контроля. Также необходимо разработать систему критериев результативности парламентского контроля и его эффективности. В качестве примера критерия эффективности приведем следующие: правоприменительные решения, наступление реальных последствий для объектов проверки, если выявлены нарушения [10].

Подытоживая, отметим, что парламентский контроль является неотъемлемой частью государственного механизма, необходимой для реализации принципа разделения властей

и осуществления контроля над исполнительной властью и должностными лицами. Однако он имеет ряд ограничений и недостатков: слабая регламентация, практическая ограниченность применения, разобщенное правовое регулирование.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамова, А. И. Парламентское право России: монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко [и др.]; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2013. — 400 с.
2. Выскребенцева, М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России / М. Ю. Выскребенцева // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 9. — С. 3—6.
3. Гиздатов, А. Р. Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации / А. Р. Гиздатов // Вопросы управления. — 2014. — № 27. — С. 71—77.
4. Зубарев, А. С. К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» / А. С. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 3. — С. 20—22.
5. Кондрат, Е. Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (постатейный), 2013 / Е. Н. Кондрат // Гарант.
6. Коровникова, Е. А. Контрольная функция Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. канд. юрид. наук / Е. А. Коровникова. — М., 2007. — 27 с.
7. Тепляшин, И. В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые / И. В. Тепляшин // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 5. — С. 18—21.
8. Утяшев, М. М. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ / М. М. Утяшев, А. А. Корнилаева // Право и политика. — 2001. — № 1.
9. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 19. — Ст. 2304.
10. Чертков, А. Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации / А. Н. Чертков // Законодательство и экономика. — 2013. — № 8. — С. 5—15.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Колмакова Ирина Дмитриевна — доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. kolmirina@mail.ru

Злобина Арина Сергеевна — магистрантка факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. 79517782619@yandex.ru

REFERENCES

1. Abramova A. I. *Parlamentskoe pravo Rossii* [Parliamentary Law of Russia]. Moscow, 2013. 400 p. (In Russ.).
2. Vyskrebentseva M. Y. K voprosu o zakonadatelnom zakreplenii parlamentskogo kontrolya v sovremennoy Rossii [To the question of legislative consolidation of parliamentary control in modern Russia]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2014, no. 9, pp. 3-6. (In Russ.).
3. Gizdatov A. R. Suchnost i fofmi parlamentskogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii [Essence and forms of the parliamentary control in the Russian Federation]. *Voprosy upravleniya* [management issues], 2014, no. 27, pp. 71—77. (In Russ.).
4. Zubarev A. S. K voprosu ob auentichnom tolkovanii ponyatia «parlamentskiy control» [To the question about the authentic interpretation of the concept «parliamentary control»]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2013, no. 3, pp. 20—22. (In Russ.).
5. Kondrat E. N. Commentary to the Federal Law of May 7, 2013 N77-FZ «On parliamentary control» (article-by-article), 2013 // *GARANT system*.
6. Korovnikova E. A. *Kontrolnaya funcstia Federlnogo Sobrania Rossiiskoy Federatsii* [Control function of the Federal Assembly of the Russian Federation]. Moscow, 2007. 27 p. (In Russ.).

7. Teplyashin I. V. Formy uchastia grazhdan v upravlenii delami gosudarstva: klassicheskie, perspektivnye i dopustimie [Forms of citizens participation in state affairs management: classical, perspective and admissible]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2016, no. 5, pp. 18–21. (In Russ.).
8. Utyashev M.M., Kornilaeva A. A. Kontrolnie funktsii regionalnih parlamentov: sravnitelnyy analiz [Control functions of regional parliaments: Comparative analysis]. *Pravo i politika* [Law and policy], 2001, no. 1. (In Russ.).
9. Federal'nyy zakon ot 07.05.2013 N77-FZ o parlamentskom kontrole [Federal Law of 07.05.2013 N77-FZ (ed. from 04.11.2014) «On Parliamentary Control»]. *Sobranie zakonodatelstva Rossiskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2013, no. 19, art. 2304. (In Russ.).
10. Chertkov A. N. Tseli, printsipy parlamentskogo kontrolya i spetsifika ih realizatsii v subektah Rossiyskoy Federatsii [Objectives, principles of parliamentary control and specifics of their implementation in the subjects of the Russian Federation]. *Zakonodatelstvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2013, no. 8, pp.5–15. (In Russ.).